

정당한 기부문화 정착을 위한 비영리 공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안 마련 토론회

좌장

신봉기 교수(경북대 법학전문대학원, 학회장)

주제발표

김희창 원장(한국지방정부연구원)

토론자

박경호 변호사(전 국민권익위원회 부위원장)

김종철 교수(연세대 법학전문대학원)

고민지 사무관(법무부 법무심의관실)

김소연 변호사(전 대전시의원)

사회자

최용전 교수(대진대 법학과)

일시

2020. 6. 24(수) 13:30

장소

국회의원회관 제2소회의실

주최

미래통합당 국회의원 김미애

주관

(사)한국부패방지법학회

목차

개회사 및 축사 04

주제발표

김회창 원장 한국지방정부연구원 15

토론

1. 박경호 변호사 전 국민권익위원회 부위원장 35
2. 김종철 교수 연세대 법학전문대학원 41
3. 김소연 변호사 전 대전시의원 49
4. 고민지 사무관 법무부 법무심의관실 53

정당한 기부문화 정착을 위한
비영리 공익법인의
회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련
토론회

개회사 및 축사

개회사



미래통합당 국회의원

김미애

안녕하십니까.
국회의원 김미애입니다.

정당한 기부문화 정착을 위한 「비영리 공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안 마련 토론회」를 개최하게 되어 매우 뜻 깊게 생각합니다.

함께 준비하며 애써주신 (사)한국부패방지법학회 신봉기 회장님을 비롯한 학회 관계자분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

정의기억연대의 회계부정 의혹, 소위 윤미향 사태의 본질은 개인의 일탈을 넘어 상식의 마비와 가치 전도에 있습니다. 회계 투명성은 공익법인이 본래의 목적을 달성하기 위한 최소한의 제도적 장치일 뿐, 이념과 가치판단의 대상이 아닙니다. 진영논리로 공격하고 방어할 사안은 더욱 아닙니다.

논란이 불거지자 정의기억연대 관계자는 “세상 어느 NGO가 활동 내역을 낱낱이 공개하느냐, 활동 방해 세력은 반성하라”고 반박했고, 윤미향 의원 소속 정당 대표는 “신상털기식 의혹 제기에 굴복해서는 안 된다”며 비판적 발언을 금하는 함구령을 내리기도 했습니다.

공익법인의 주류인 시민사회가 ‘정의독점’인식에 사로잡혀 목적을 위해 부정의 수단을 정당화하고, 정치권은 권력을 무기로 이를 옹호하고 있습니다. 정의와 공정의 가치가 외면당하는 세태를 단적으로 보여주는 것이라 할 것입니다.

활동의 진정성을 인정받더라도 그것이 회계부정의 면죄부가 될 수 없음은 자명합니다. 또한 불법을 자행하면서 공익을 추구한다는 것은 언어도단에 불과합니다.

오늘 토론회를 통해 비영리 공익법인의 국고보조금 및 기부금 관련 문제점을 살피고, 회계투명성 확보방안을 마련하여 정당한 기부문화 정착에 이바지할 수 있기를 기대합니다. 나아가 우리의 노력이 공익법인의 순기능을 살려 공동체가 발전하는 작은 디딤돌이 되기를 바랍니다.

오늘 토론회 좌장과 발제를 맡아 주신 신봉기 교수님과 김회창 한국지방정부연구원장님께 다시 한번 감사드리며, 패널로 참여하시는 전문가 여러분의 많은 고견을 부탁드립니다.

모쪼록 늘 건강하시고 가내 행복과 행운이 가득하기를 기원합니다.
감사합니다.

2020년 6월 24일
미래통합당 국회의원 김미애

개회사



사단법인 한국부패방지법학회 회장

신봉기

내·외빈 여러분! 안녕하십니까.

바쁘신 시간을 쪼개어 한국부패방지법학회 특별세미나에 많이 참석하여 큰 관심을 가져주셔서 감사합니다. 특히 오늘의 특별세미나는 미래통합당 김미애 국회의원님께서 현안에 대한 심각한 우려에 공감하셔서 우리 한국부패방지법학회와 공동으로 개최하는 것이기에 더욱 의미가 있습니다. 이에 김의원님과 오늘 축사를 위해 참석해 주신 여러 의원님들께 깊이 감사의 말씀을 전합니다.

우리 한국부패방지법학회는 우리 사회에 만연한 부패(腐敗)의 사슬을 끊기 위해 뜻있는 전문가들이 마음을 모아 출범한 학술단체입니다. 부패방지는 구호만으로 이루어지는 것이 아니라 ‘부패방지 시스템의 제도화’로 성과를 거둘 수 있습니다. 체계화된 부패방지 시스템을 뒤흔드는 것에 대해 우리 학회로서는 눈을 가리고 있을 수는 없는 일입니다. 부패는 공직과 공공 영역에 그치지 않고 ‘민간영역’ 곳곳에까지 내재되어 우리 사회의 암적 기능을 드러내고 있습니다. 이른바 ‘진보’는 적어도 공정하고 정의롭지 않느냐는 등식은 이미 깨어진지 오래입니다. 특히 진보라는 이름으로 민간영역에서 행해지는 각종 사업들이 국민들로부터 불신을 받는 것은 결코 우연이 아닐 것입니다.

부패방지는 시스템 즉 제도의 개혁을 요구합니다. 그것을 정부에만 맡겨둘 수는 없습니다. 진정한 국민의 뜻과 우리 헌법의 이념에 따라 제도화되어야 합니다. 최근 우리 사회의 핫 이슈 중 하나는 정의연-윤미향 전 이사장의 기부금 불법 사용 의혹입니다. 보도에 의하면 80만원 급여로 오랫동안 헌신했다며 의인으로 포장되었던 마포쉼터 손 모 소장은 별도 통장들을 관리하다가 길원옥 할머니의 자식 앞에 무릎을 꿇었지만 죄책감에서 벗어나지 못하고 결국 저세상으로 가고 말았습니다. 진실의 끝이 어디까지인지에 대하여는 수사를 통해 밝혀지겠지만, 이것을 무조건 감싸거나 숨겨서는

안됩니다. 밝힐 것은 밝히고 처벌받아야 할 것은 처벌을 받아야 합니다. 그리고 금전적 문제가 있다면 다시 사회에 반납해야 합니다. 전반적인 자기반성의 성찰로 상처받은 국민의 마음을 치유해 줄 수 있는 방안을 찾아야 할 것입니다.

오늘의 특별세미나에서는 정의연 사건을 계기로 그동안 감시·감독의 사각지대에 있던 ‘비영리 공익법인’의 회계투명성 문제를 부패방지적 시각에서 짚어보려고 합니다. 최근 제가 알고 있는 몇몇 대형 시민단체들의 상황을 파악해 보기도 했습니다만, 이들은 비교적 투명하게 재정이 집행되고 있는 것으로 파악됩니다. 하지만 그들로부터 들은 말은 지금도 여전히 옳은 일을 한다는 미명하에 회계 처리의 부실함이 심각한 단체들이 적지 않다는 사실입니다. 본 사건은 빙산의 일각이라는 의미입니다.

이번 특별세미나에서는 “목적이 정의롭더라도 과정과 회계의 부실까지 정당화될 수는 없다”는 시각에서 비영리 공익법인 전반(全般)의 일반적 문제를 검토하고 법적·제도적 개선방안을 마련해 보고자 공개적인 토론회 자리를 마련한 것입니다. 특정 단체의 잘못을 지적하기 위한 것이 아니라, 이제는 정의로운 활동이라 하더라도 공정하고 적법하게 해야 할 때가 되었음을 확인하기 위한 자리임을 다시한번 강조하고자 합니다. 발표와 토론을 통해 향후 시민단체 등 비영리 공익법인들이 어떻게 나아가야 할 것인지 그리고 거액의 공익 예산을 지원하면서도 마냥 방치만 하고 눈을 감아온 정부의 역할과 책임은 어떠해야 하는지 등에 대한 논의를 통해 제도적 개선방안을 찾고 입법에 반영됨으로써 보다 공정한 사회가 될 수 있게 되기를 고대합니다.

국내·외로 국가와 당이 위급한 시기임에도 불구하고 본 특별세미나를 개최해 주신 김미애 의원님께 감사드리며, 특히 오늘 어렵고 민감한 주제를 맡아 발표원고를 준비해 주신 김희창 원장님과 여러 전문가 패널분들의 노고에 진심으로 감사드립니다. 본 주제에 큰 관심을 갖고 경향각지에서 참석해 주신 여러 회원님들과 국민들께도 깊이 감사드립니다.

감사합니다.

2020년 6월 24일
사단법인 한국부패방지법학회 회장 신봉기

축사



미래통합당 비상대책위원장

김종인

안녕하십니까. 미래통합당 비상대책위원장 김종인입니다.

공익법인의 회계 투명성 확보방안을 모색하는 토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

토론회 개최를 위해 애쓰신 김미애 의원님과 한국부패방지법학회를 비롯한 관계자 여러분의 노고에 감사의 말씀을 드립니다. 특히 숭한 어려움을 극복하고 국회 입성 후 비상대책위원이라는 중책을 맡아주신 김미애 의원님의 첫 토론회라는 점에서 그 의미가 더 깊습니다.

시민운동의 권력화 수준은 이미 우려 단계를 넘어섰다는 지적이 나옵니다. 특히 최근 정의기억 연대의 부실회계 의혹이 불거지면서 비영리 공익법인의 회계 처리 문제가 국민적 관심사로 떠올랐습니다.

비영리 공익법인은 정부 보조금과 기부금으로 운영됩니다. 모두 국민의 혈세인 점을 감안하면 회계 투명성 확보 요구는 당연한 주장이 아닐 수 없습니다.

하지만 지난해(2019년도) 공익법인 회계보고서를 분석한 한 조사에 따르면 의무공시 대상법인 9663곳 중 절반이 넘는 4955곳이 인건비를 0원으로 공시했다고 합니다. 고유목적사업비, 사업 수행비를 0원으로 공시한 곳도 각각 1326곳, 1917곳에 달한다고 합니다. 일부 영세 공익법인을 제외하더라도 상당수 공익법인이 사실상 불성실 공시를 하고 있는 것이 아니냐는 비판의 목소리가 높습니다.

국민의 혈세인 국가 보조금이 목적 외로 사용되고, 선의 목적으로 기부한 기부자들의 싹짓돈을 의도와 달리 사용하는 것은 근절돼야 합니다.

오늘 토론회가 비영리 공익법인의 회계투명성 및 부패방지 방안을 마련하고 정당한 기부문화 정착에 기여할 수 있는 유의미한 토론회가 되기를 바랍니다.

토론회 좌장과 발제 및 패널로 참석하시는 전문가 여러분의 혜안을 기대하며 참석하신 모든 분들의 가정에 행복이 가득하기를 기원합니다. 감사합니다.

2020년 6월 24일

미래통합당 비상대책위원장 **김종인**

축사



미래통합당 정책위의장

이종배

안녕하십니까.

미래통합당 정책위의장 이종배입니다.

<비영리 공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안 마련 토론회>에 참석해주신 여러분께 환영의 인사 말씀 전합니다. 또한, 뜻깊은 토론회를 준비해주신 김미애 의원님과 한국부패방지법학회 관계자 여러분께도 감사드립니다.

그동안 대한민국은 비영리단체 및 비영리공익법인과 함께 다양한 사회적 가치를 실현해왔습니다. 이에 공감한 국민 개개인의 참여는 우리 사회의 공동체적 기반을 더욱 견고하게 다졌습니다.

그러나 최근 정의기억연대가 부실회계 의혹으로 물의를 빚으며, 비영리법인의 설립목적과 활동의 당위성을 크게 훼손시켰습니다. 사회적 가치 실현에 동참해 온 국민들의 마음에 큰 상처를 냈으며, 다른 건전한 시민단체의 활동에도 의구심을 불러일으키며 기부문화를 위축시키는 등 악영향을 끼치고 있습니다.

이에 정부나 지자체로부터 재정지원을 받는 공익법인 전체의 회계처리 문제는 국민적 화두가 되었습니다. 21대 국회는 국민의 혈세가 올바른 곳에 제대로 쓰일 수 있도록 관련 제도 정비에 앞장서야 할 것입니다.

오늘 토론회에 참석하신 전문가분들의 고견을 통해 비영리 공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안 마련을 위한 지혜가 모이기를 기대합니다.

다시 한번 이 자리를 마련해주신 김미애 국회의원님과 한국부패방지법학회 관계자분들께 감사드리며, 참석하신 분들 모두 뜻깊은 시간 되시기 바랍니다. 감사합니다.

2020년 6월 24일
미래통합당 정책위의장 **이종배**

축사



미래통합당 재선 국회의원

정운천

<비영리 공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안 마련 토론회> 축사

안녕하십니까. 미래통합당 국회의원 정운천입니다.

<정당한 기부문화 정착을 위한 비영리 공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안 마련 토론회> 개최를 진심으로 환영합니다.

우선 비영리 공익법인들의 건강한 발전을 위하여 뜻깊은 토론회를 마련해 주신 김미애 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

5월 7일, 이용수 할머니께서 기자회견을 하신 후 지금 한달이 넘는 시간이 지났지만 정의기억연대와 윤미향 전 정의연 대표에 대한 각종 의혹들이 어느 것 하나 해소되지 못하고 증폭되고 있습니다. 특히, 정의기억연대는 국민의 주머니로부터 나오는 소중한 기부금과 국고보조금이 어떻게 사용되고 있는지 회계감사조차 할 수 없었습니다. 연일 보도되는 갖은 의혹 속에서 가장 큰 피해자는 이 의혹들과 아무런 관련 없는 위안부 할머니들이십니다.

이런 일이 다시는 재발하지 않도록 지난 5일 ‘윤미향 방지 3법’을 대표발의했습니다.

‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률 일부개정법률안’은 국가로부터 지원금을 받는 공익법인들이 국가관리 회계프로그램을 사용하도록 하여 주무 관청의 감독기능을 높이고, 공익법인 회계의 투명성을 높이는 내용입니다.

‘비영리민간단체지원법 일부개정법률안’을 통해 국가로부터 지원금을 받는 비영리민간단체들도 국가관리 회계프로그램을 사용하여 사업의 투명성을 높이도록 하였습니다.

또한, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안은 기부자가 자신의 기부금이 어떻게 사용되었는지를 파악할 수 있도록 하여 기부자의 기부를 독려하고, 기부제도의 투명성을 제고할 수 있습니다.

이 토론회를 통해 ‘윤미향 방지 3법’을 비롯한 다양한 시민단체들의 회계부정을 막을 수 있는 다양한 방안들이 논의되기를 기원합니다. 발제자와 토론자 여러분께서 머리를 맞대고 혜안을 발휘하시어 좋은 의견을 제시해주시면 감사하겠습니다. 이 의견들을 모아 향후 법안 처리과정에서 시민단체의 회계를 투명화하기 위한 제도를 만드는 데 적극 반영하도록 노력하겠습니다.

다시 한번, 좌장을 맡으신 신봉기 교수님과 최철호 교수님, 김정철 교수님, 이강국 한국사회갈등해소센터 소장님, 김소연 변호사님을 비롯한 오늘 토론회에 참석해주신 여러분들께 감사의 말씀을 전하며, 오늘 자리하신 모든 분들의 가정에 화목과 건강이 가득하기를 기원합니다.
감사합니다.

2020년 6월 24일
미래통합당 재선 국회의원 정운천

정당한 기부문화 정착을 위한
비영리 공익법인의
회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련
토론회

주제발표

김회창 원장

한국지방정부연구원

비영리공익법인의 회계투명성확보와 부패방지 방안

김희창

目次

I. 서론

II. 비영리법인의 개관

1. 비영리법인의 개념
2. 비영리법인의 사회경제적 역할과 비중

III. 비영리법인의 현황 및 불투명회계 실태분석

1. 비영리법인현황
 - 1)비영리법인의 관련법제
 - 2)비영리법인(단체) 등록현황
2. 비영리법인 불투명회계의 원인
3. 불법적인 회계처리 실태

IV. 주요국의 공익법인 관리체계

1. 일본
2. 미국

V. 부패방지 방안 및 결론

1. 비영리법인의 지배구조와 상근임원 보수공개
2. 민간 NPO 감독기구 구축 지원
3. 공익법인회계처리기준 교육 강화
4. 외부감사 강화를 위한 법제보완

* 참고문헌

I. 서론

“시민단체가 그런 식으로까지 의혹에 몰려서 외부회계감사를 받아야 되는지 모르겠다 그런 식으로 외부감사를 받게 된다면, 한국 사회의 굉장히 많은 시민단체에 악영향을 끼치는 행동이다.”

“법인이 막대한 후원금을 모집해 70억 원이 넘는 현금자산을 보유하고 있지만 실상은 지원금으로 운영되는 무료 양로시설일 뿐 그 이상의 치료나 복지는 위안부 피해자 당사자들에게는 제공되지 않았다.”

앞의 말은, 회계부정 논란이 불거진 이후 직접당사자인 ‘정의기억연대’(정의연) 이사장이 라디오 방송에 나와 발언한 내용이고, 뒤의 것은, 사회복지법인 ‘나눔의 집’에서 국제실장으로 일하는 일본인 직원 야지마 츠카사씨에게 한국의 한 언론이 그에게 ‘내부고발’의 이유를 묻자 꺼냈던 말이다.

경제규모가 작았던 시기의 공익활동은 정부 주도로 가능했지만 경제의 불륨이 커지고 사회가 다양한 모습으로 빠르게 변화하는 과정에서 각 계층의 요구를 해결하기 위한 공익활동은 이제 정부 단독으로 감당하기 곤란하게 되었다. 이로 인해 지난 20여 년 간 공익분야에 대한 정부의 역할을 대행하는 민간비영리분야가 상당수 생겨났고 그 역할과 규모는 계속 확대되고 있다. 계층과 지역의 입장 또는 이해관계에 따라 다양하게 나타나는 사회 구성원의 제 욕구를 충족하기 위해서는 정부가 생산한 공공재나 서비스의 제공 방식보다는 민간비영리조직을 통해서 특화된 공공재와 서비스를 공급하는 게 더 효율적일 수 있다. 민간의 자발적 기부에 기반을 두고 제공된 서비스는, 정부재정의 팽창을 완화시키는 효과도 있어 향후 그 역할은 더욱 중요해지고 있다. 여기에 선진국들이 ‘작은정부’¹를 지향하고 있는 상황을 감안하면 공익적 측면의 서비스 생산과 제공을 정부중심으로 운영하는 것은 바람직하지 않다.

그러나 민간비영리조직의 순기능적 역할의 필요에도 불구하고 우리나라 비영리단체는 개선하고 보완해야 할 많은 과제를 안고 있다. 특히, 위에 인용대화에서 언급된 것처럼 지난 5월 내부고발로 터져 나온 위안부 관련 단체의 불법적인 재정운용과 관련된 문제는 정부 뿐 만 아니라 개별 국민들에게도 큰 충격과 함께 각성을 촉구하는 계기를 주고 있다. 이 사건은 단순히 재무회계원칙을 벗어난 문제가 아니다. 대의(大義)와 합법을 명분으로 내세워 저지른 범죄의 성격을 띠고 있다.

1 ‘작은정부론’은 시장(市場)과 시민사회의 자율성과 능률성으로 정부의 비효율성과 실패의 문제를 해결할 수 있다고 보는 사고다. 이는 정부의 업무 가운데 민간이 더 효율적으로 수행 할 수 있는 것을 분리해내고 정부는 전략적인 부문에 집중할 수 있게 함으로서 정부자체의 경쟁력을 높일 뿐 아니라, 시장과 민간이 힘을 키우는데도 기여하지는 논리인데, 사실 작은정부 개념은 5공화국 때부터 시작되었지만 참여정부를 지나면서 ‘작은정부’가 아닌 ‘할 일은 하는 정부’라는 논리로 맞서며 계속 공무원을 늘려왔다.

따라서 본고(本稿)에서는 향후 비영리법인의 발전을 전제로 문제를 제기하되, 그 범위를 회계 운영과정에서 발생한 불법회계부정이 왜 이렇게 나타날 수밖에 없었는지 ‘정의연’과 ‘나눔의 집’ 사태를 배경으로 비영리법인에 대한 불법재정운영의 실태를 확인하여 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 논의의 범위는 비영리법인과 관련된 법제와 불투명한 회계실태에 한정하고자 한다.

II. 비영리법인의 개관

1. 비영리법인의 개념

현행 민법에 규정한 법인의 개념은 의용민법²이 설정한 공익법인의 개념을 비영리법인으로 바꾸어 명시하였다고 볼 수 있다. 우리의 현행 민법제32조(비영리법인의 설립과 허가)는, ‘학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다’고 규정하여 비영리법인의 설립에 관한 규정을 두고 있다. 동시에 민법은 제3장 제32조로부터 제97조에 이르기까지 법인에 관한 규정을 두고 있는데, 이 규정은 비영리 법인에 관한 일반법의 성격을 가지는 것이라 할 수 있다.³

법인은 법인을 구성하는 요소가 사람을 중심으로 하는 회원이 중심인지, 아니면 특정한 목적을 위해 출연한 재산인지에 따라 사단법인과 재단법인으로 분류된다. 사단법인은 일정한 목적을 위해 결합한 사람의 단체(사단)에 권리주체가 되는 자격을 인정함으로써 구성원의 변동에 관계 없이 존속하고 하나의 단일체로서 구성원으로부터 독립하여 존재하는 단체이다. 한편, 재단법인은 일정한 목적에 바쳐진 재산을 중심으로 한 사업체(재단)에 권리주체가 되는 자격을 인정하는 것을 말한다. 재단법인은 출연한 재산을 개인의 권리에 귀속시키지 않고 별개의 실체로 운영하기 위해 재산을 구성 요소로 성립된 법인체라는 점에서 사단법인과 차이가 있다. 이를 표로 구성하면 다음 <표 2-1>과 같다.

2 구舊민법인 조선민사령 제1조에 의하여 1921년부터 1959년까지 우리나라에 사용되었던 민법전을 의미한다. 이는 1960년1월1일, ‘조선민사령제1조의규정에의하여의용(依用)된민법시행령’폐지안의 처리로 폐지되었다.

3 우리나라의 경우는 상이한 법률로 공익법인과 비영리법인을 구분하지만 통상의 경우 혼용되고 있다. 일본은 비영리법인을 ‘특정비영리활동촉진법’(통상 NPO법이라 한다)에 근거하여 일반재단법인, 일반사단법인 등으로 분류하여 우리와 유사하게 공익법인과 비영리법인이라는 용어를 쓰고 있지만 ‘특정비영리활동촉진법’에 의한 법인에 대해서는 높은 수준의 공익성을 요구하고 있다.

<표 2-1> 사단법인과 재단법인의 비교

사단법인	재단법인
일정한 목적을 위하여 결합한 사람의 집단	일정한 목적을 위하여 출연한 재산
구성요원인 회원(사원)이 필요	회원(사원)이 부존재
최고의 의사결정은 사원총회의 자주적 결정에 의해 이루어짐	출연자의 의사가 존중됨
회원들에 의해서 단체의 설립, 법인의 형태, 조직의 구성 및 정관의 작성과 변경 등에 있어서 폭넓은 자율성 인정	출연자의 의사를 존중하기 위해 정관변경에 많은 제약이 가해지는 등 타율적인 조직체
비영리법인 뿐 만아니라 영리를 목적으로 하는 영리법인도 허용	재단법인에는 구성원인 회원(사원)이 없으므로 비영리를 목적으로 하는 법인만 인정

이를 다시 영리성에 근거를 두고 영리법인과 비영리법인으로 구분하면, 영리법인은 단순히 수익사업만을 하는 것이 아니라 그 이익을 구성원에게 분배하는 것을 목적으로 한 법인을 말한다. 영리법인은 모두 사단법인으로 상법상의 회사인 합명회사, 합자회사, 주식회사, 유한회사 등이 여기에 속하고 영리를 목적으로 하는 재단법인의 설립은 허용되지 않는다.⁴ 비영리법인은, 앞서 밝힌 바와 같이 ‘영리아닌사업’의 핵심은 법인 사업에서 발생한 이익이 구성원에게 배분되지 않는다는 점이다. 사단법인에 있어 민법을 설립근거법률로 하여 법인을 설립하기 위해서는 필히 ‘사업목적의 비영리성’이 인정되어야 한다. 아울러 수익사업에 관하여는 영리법인과 동일하게 세법의 적용을 받는다. 예를 들어 필요한 자금 확보를 위해 수익사업을 했을 때, 그 사업경영 범위 내에서 법인세 납세의무를 지게 된다.

아래 <표2-2>는 영리성과 공익성에 따라 단체를 분류하여 정리하였다.

4 민법제39조는 제1항에서 “영리를 목적으로 하는 사단은 상사회사설립의 조건에 좇아 이를 법인으로 할 수 있다.” 제2항은 ‘전항의 사단법인에는 모두 상사회사에 관한 규정을 준용한다.’고 명시하고 있다.

<표 2-2> 영리성, 공익성에 따른 단체 분류

구분	법적성격	형태	법적근거	비고
영리	법인·공익	공기업 등	개별공기업설치에 관한 법규(조례), 공공기관의 운영에 관한 법률 등	비영리성
	비공익	회사 : 주식, 유한, 합자, 합명 등	상법	비정부, 비영리성
비영리	법인·공익	- 특수법인 ⁵ • 사회복지법인 • 학교법인 • 의료법인	• 사회복지사업법 • 사립학교법 • 의료법 등	
		비영리법인	민법	민법제32조

* 협동조합 : 개별 관련 조합에 관한 법률(배당금 배당)

* 비영리민간단체 : 비영리민간단체 지원법(주목적 : 공익활동수행)

2. 비영리법인의 사회경제적 역할과 비중

각국에서 비영리법인이 경제에서 차지하는 역할과 비중에 관해 중요성을 크게 인식한 것은 비교적 최근의 일이다. 선진국에서 비영리부문은 이제 단순한 자원봉사차원을 넘어 주요한 유급일 자리를 만들어내는 역할을 하고 있다. 미국을 비롯한 일본, 캐나다 등 33개의 나라들은 비영리법인에 대한 위상계정을 완료했거나 준비하고 있다.⁶ 미국은 비영리조직이 가장 활발하게 활동하는 국가로서 정부의 영향력에서 벗어나 정부의 파트너로서 그 역할을 잘 수행하고 있다.

네덜란드의 경우도 유급일 자리를 기준으로 비영리고용 비율은 전체 취업자의 10.3%에 달하고 세계 31국에서 평균 4.5%의 일자리가 비영리부분에서 만들어지고 있다. 그에 반해, 우리나라는 비영리고용 비중이 전체취업의 2.7%로 이 부문에서 일자리 창출은 상당히 저조한 편이다. 일례로 2018년 중앙정부차원의 사회적경제⁷ 지원예산은 2,157억원에 달했고 2019년 서울특별시의 사회

5 제시된 3개 공익법인은 각각 사회복지사업법, 사립학교법, 의료법 등 개별법의 적용을 받는다. 그러나 본고에서는 이를 제외한 비영리법인에 관해 논의의 초점을 두고자한다.

6 홉킨스대학의 'Center for civil society'(유엔 핸드북 안내 참조).

7 비영리법인, NGO 등의 비영리부문을, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등과 같이 사회적 기업으로 분류하여 '사회적경제'를 논하는 것은 관점에 따라 문제가 있을 수 있다. 다만, 여기서는 비영리부문에 대한 역할 강조를 위해 그렇게 구분하였다.

적경제 지원예산은 2018년의 318억에서 475억으로 대폭 증액되고 있다. 그러나 비영리부문에 있어, 행정안전부의 2019년 비영리민간단체지원 보조금예산은 71억에 그치고 있다.⁸

현대사회는 공공재의 종류와 양적인 측면에서 다양한 사회적 욕구를 필요로 한다. 그러나 정부의 감당한계와 민주적 절차에 의한 합의실패가 결국 정부의 실패로 이어져 시민들은 비영리조직을 통해 다양한 사회적 욕구를 충족시키려 한다. 비영리조직의 활동을 막연하게 자원봉사로 보는 한국사회의 인식은 개선되어야 한다. 비영리유급근로자 비중이 높을수록 상대적으로 자원봉사자 비중도 올라간다는 사실에 주목이 요구된다. 사회서비스를 비롯하여 비영리부문의 유급고용규모가 큰 국가일수록 전체 NPO(Non profit organization)고용 가운데 사회서비스에 대한 역할 비중이 80%정도 높아진다고 밝히고 있다(Burger & Dekker2001). 우리나라 공익법인과 비영리민간단체, 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등의 통계를 추산하면 이들 분야는 국내 GDP의 13%를 차지하고 종사자 수도 715,328명으로 전체 상근자 수(14,213,225명)의 5%를 상회하고 있다(이명신, 김운호, 2018).

한 국가가 경제성장과 민주적인 절차를 통해 정부를 구성할 수 있는지의 판단은 그 사회의 사회적자본(social capital)이 얼마나 잘 구축되었는지 그리고 사회적 상호작용을 가능하게 하는 상호성과 신뢰성이 존재하는지에 달려있다(Salmon, 2006). 비영리조직을 통해 같은 생각을 하는 사람들 간의 신뢰를 형성하는 경험을 반복적으로 하게 되면 이러한 경험들이 토대가 되어 정치와 경제에도 영향을 주어 사회발전에 기여하게 된다.

III. 우리나라 비영리법인 현황 및 불투명회계 실태분석

1. 비영리법인의 현황

1) 비영리법인 관련법제

비영리법인의 설립과 관련된 법규는 이미 밝힌 것처럼 「민법」과 「공익법인의 설립운영에 관한 법률」을 근간으로 하여 「사회복지사업법」, 「사립학교법」, 「의료법」 등 별도의 법률로 구성되어 있다. 비영리법인은 수익사업을 하지 않는 한 납세의무가 없는 관계로 영리기업에 비해 내무자료가

8 더 나은 미래(2018.6.26.) 정부 사회적경제 펀드예산. 대한민국 정책브리핑, “행안부, 비영리단체 공익활동사업에 총 71억 지원.” [http://www.korea.kr/news/press_release view](http://www.korea.kr/news/press_release_view).

바깥으로 노출될 기회가 상대적으로 적다. 물론 비영리법인의 설립근거 법률에서는 비영리법인의 운영 실태를 관리하기 위해 여러 가지 조항을 두고 있지만 현실적으로 그 운영 실태를 파악하기는 쉽지 않다. 비영리법인과 관련한 법률과 규칙을 살펴보면 <표3-1>과 같다.

<표3-1> 비영리법인 관련 법규

법률명	주요내용
민법	- 제32조 : 학술 종교 자선 기예 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 시단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.
- 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙	- 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙은 민법의 하위규정으로 민법은 소관 부처별 규칙을 통해 비영리법인을 관리 감독함으로써 설립규정을 보완 - 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 국가보훈처, 국방부 및 그 소속청, 국토해양부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부 및 그 소속청, 농림축산식품부 및 그 소속청, 문화체육관광부 및 문화재청, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 그 소속청, 여성가족부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 교육부 및 그 소속청, 통일부, 행정안전부 및 그 소속청, 헌법재판소 사무처, 환경부 및 기상청
- 공익법인의 설립 운영에 관한 법률	- 사회일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금, 장학금, 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(공익법인)
- 특별법	- 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 사립학교법에 의한 학교법인, 의료법에 의한 의료법인
• 사립학교법	- 사립학교는 학교법인 또는 공공단체외의 법인 기타 사인이 설치하는 유아교육법과 초중등교육법 및 고등교육법에 규정된 학교 - 학교법인은 사립학교만을 설치 경영함을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인
• 사회복지사업법	- 사회복지사업이란 특정법률에 의한 보호, 선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지담당, 부랑인, 및 노숙인 보호, 직업보도 등 각종복지사업과 관련된 자원 봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업
• 의료법	- 의료기관은 의료인이 공중 또는 특정다수인을 위하여 의료 조산의 업을 하는 곳으로 의료기관을 개설할 수 있는 자는 ①의사, 치과의사, 한의사, 또는 조산사 ②국가나 지방자치단체 ③의료법인④비영리법인 ⑤준정부기관, 지방의료원, 한국보훈복지의료공단으로 의료법인은 의료기관 개설주체 중 하나임

자료 : 오영호 손원익 황준성 전광현 양재모 윤강재, '비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구'. 보건사회연구원, 2011. p.818 현행 정부조직법에 맞게 조정 후 재인용

2) 비영리법인(단체)등록현황

현재 중앙정부에 등록된 비영리법인의 허가 및 등록에 관한 일반현황은 다음 <표3-2>의 비영리법인(단체) 현황에서 보는 바와 같다.⁹

<표3-2> 2019년 중앙행정기관 비영리법인(단체)현황

() : 비영리민간단체등록

구분 합계	방송통신 위원회	인사 혁신처	국가 보훈처	식품의약 안전처	공정거래 위원회	금융 위원회	기획 재정부	과학기술 정보통신부	교육부
11,081 (1,675)	71(8)	(4)	183(15)	(2)	(8)	(7)	(7)	130(23)	42(52)
	외교부	통일부	법무부	국방부	행정 안전부	문화체육 관광부	농림축산 식품부	산업통상 자원부	보건 복지부
	556(187)	432(0)	_(12)	38(0)	600(261)	4,330(178)	662(43)	1,089(12)	229(196)
	환경부	고용 노동부	여성 가족부	국토 교통부	해양 수산부	중소벤처 기업부	국세청	통계청	경찰청
	441(184)	500(47)	184(106)	338(10)	250(31)	443(3)	(1)	(1)	(11)
	문화재청	농촌 진흥청	산림청	특허청	국가인권 위원회	법제처	소방청	해양 경찰청	기상청
	319(8)	(5)	181(18)	(2)	(1)	22(1)	(12)	(9)	(1)

<표3-2>에서 보는 바와 같이 중앙행정기관의 경우 비영리법인은 11,081개로 집계되고 있고 여기에 시도에서 허가한 25,700개와 각 시도별 교육청의 481개를 합하면 전국적으로 37,262개의 비영리법인이 운영되고 있다. 아울러 「비영리민간단체지원법」에 근거해 등록된 비영리민간단체는 중앙행정기관의 1,675개를 비롯해 시도의 12,729개를 포함하면 2019년 현재 14,404개가 운영되고 있다.

9 위 <표3-2>에서 보여준 중앙행정기관의 일반현황은 정확한 통계를 집계하기가 어려웠다. 통계청을 포함한 정부 어느 기관도 비영리법인의 현황에 관해 전체 통계를 가지고 있지 않았다. 중앙정부 각 부,처,청 홈페이지에 들러 일일이 파악을 해야 했다. 그렇다고 모두 최근의 현황도 아니었다. 2020년 6월의 집계가 있는가 하면 2016년, 2017년, 2018년 이후 현황관리를 안 한 곳도 많았다. 통계청에 문의하니 돌아오는 대답이 “비영리법인에 대한 현황자료는 없습니다.”였다.

2. 비영리법인 불투명회계의 원인

주지하는바와 같이 지금 몇몇 공익법인과 관련하여 회계부정비리 의혹이 제기되어 사회적으로 큰 파장이 일고 있다. 이에 대해 해당 당사자는 “국세청 공시를 위해 입력하는 과정에서 일부 오류가 있었던 것 같다.” 그리고 또 다른 한 사람은 “약간의 실수”라 해명하고 있다. 그러나 처음부터 틀렸다. 지금의 회계는 실수나 오류가 그들의 말처럼 그렇게 쉽게 용인되는 영역이 아니다. 이중삼중의 자기검증시스템을 가지고 있고 그에 따른 무거운 책임이 따르기 때문이다. 회계상의 실수나 오류가 별것 아니라는 발상은 위험한 생각이다. 회계부정에 있어 흔히 실수나 오류를 주장하는 경우, 실제로는 진실을 숨기기 위해 의도된 행위가 대부분인 것으로 나타나고 있다. 우리사회에서 공익법인의 회계투명이 문제가 되는 근본 원인은 다음과 같다.

첫째, 민주화과정으로부터 최근에 이르기까지 비교적 긴 기간 동안 사회적 이슈(issue)를 선점하고 주도하며 활동해 온 NGO단체들 스스로 의도했든 안했든 상관없이 권력(화)이 되었다는 사실에 기반을 둔 총체적 ‘도덕적 해이’의 결과다. 제도권 권력구성에 큰 영향을 미쳐왔던 비정부단체들은 정치행정의 감독내지는 통제권에서 크게 벗어나 있게 되었다. 특히 권력이 작용해서 발생된 도덕적 해이는 견제시스템이 쉽게 무너지게 되고 그 뒤 허술한 공간을 파고드는 속성을 가지고 있다.¹⁰ 둘째, 폐쇄적인 자금운용과 부실한 회계처리 과정이다. 이미 경험했지만 최근의 공익법인 회계부정사태는 과거정부에서의 M재단과 K재단의 행태와 흡사하다. 즉 국가예산으로 보조금을 받고 활동하는 법인이지만 정산과정에서 정확한 활동내용도 확인하지 않는 부실한 보조금 관리실태도 원인을 제공한 면이 있다. 즉 정부부처는 보조금을 지급하는 데서 관리자체가 멈추어 있고 법인의 사용처에 관해서는 공익법인 자체감시에만 맡기고 있다. 셋째, 비영리법인의 회계처리방식(단식부기, 복식부기)이 일원화 되어 있지 않고 이를 감독하는 주무관청이 어디인지, 또한 비영리법인에서 영위하는 고유목적사업이 무엇인지에 따라 각기 다양한 회계처리방법이 적용되고 그 기준도 혼재되어 있다. 넷째, 기부금 모금의 정당성과 이 모금액이 어떻게 사용되었는지에 대해서조차 해당 공익법인의 자체적인 공개에 맡겨지고 있는 실정이다.

10 우리나라는 2017년 스위스 국제경영개발대학원(IMD)의 회계투명성 평가부문에서 참여국 63개 국가 가운데 최하위를 받았고 이듬해인 2018년에는 62위를 기록하였다.

3. 불법적인 회계처리실태

비영리법인의 투명성은 반드시 지켜야 할 공동의 책임이다. 규모가 클수록 후원자가 많을수록 그 책임은 더욱 크다. 작았던 기업이 중견기업으로 성장하면 더 엄격한 회계기준이 적용되는 것과 마찬가지로 논리다. 비영리법인도 그 규모가 커지면 소규모 비영리단체가 지녔던 동아리 수준을 넘어 높은 수준의 투명성을 갖추도록 요구받는다.

예를 들어 보자. ‘정의연’(정의기억연대)이 2019년도에 받은 기부금은 8억3천만 원에 육박한다. 여성가족부로부터는 2019년도 포함 3년간 총 10억6,900만원의 국고보조금을 받았지만 국세청 공시자료에는 0원으로 기재하고 있다(2020.5.21. 연합뉴스 오혜진기자). 또한 2018년도 국세청 기부금 공시내역에서 ‘정대협(정신대문제대책협의회)’은, 그해 3월 작고한 일본군 위안부 피해자 안점순 할머니에게 4억7천여만원을 지급했다고 신고한 것으로 나타났다. 국세청 공시에 따르면 정대협은 2018년 보고서에서 ‘기부금품의 수입지출명세서’ 항목의 ‘국내사업지급처’에 ‘(대표)지급처’로 안점순 할머니의 이름을 적고 현금으로 4억7,593만9,767원을 지출했다고 공시했다. 지출목적은 국제협력, 생존자 복지, 수요시위, 문화홍보, 국내연대 등 10개 항목이었고 수혜인원은 9,999명으로 적었다. 안점순 할머니는 2018년 3월에 작고했다. 정대협의 기부금 수입지출 월별현황에 따르면 그해 1-2월 지출총액이 4억6,908만8,097원이다. 그런데 작고한 할머니에게 지급했다는 금액이 1년 총지출보다 더 많다.¹¹ 다시 정의연의 경우, 2018년 기부금지출이 모두 5억6,470만원이라고 공시했으나 공시한 국내외 사업지출을 합하면 3억2,453만원이 나와 총액과는 2억4017만원 차이가 난다. 국세청 자료에 따르면 2019년 기부금 총지출액을 8억6,226만원으로 기입했지만 이중 국내사업으로 7억6,521만원을, 국외사업으로 4,037만원을 지출했다고 신고했으나 국내외 지출을 합하면 총지출액에 비해 5668만원이 차이가 난다.¹²

특히 정의연이 국세청에 공시한 공익법인 결산서류 공시를 분석한 결과, 2018년 기부금품모집 및 지출명세서에 22억7,300만원의 기부금 수입을 2019년도에 이월한다고 적고 있으나 2019년 전기이월 난에는 이 이월금이 제로(0)로 되어 있다. 이렇듯 이월금을 반영하지 않은 결과, 2019년의 수입액 8억2,550만원 수입에 따른 지출이 8억6,226만원으로 되어 지출차액 만큼인 3,875만원의 손실을 본 것으로 기록하고 있다.

‘정의연’은, 정관 제12조 및 제27조, 그리고 30조 내지 32조에 감사의 직무, 재산의 관리와 회계처리에 대한 원칙들을 구체적으로 규정하고 있다.

11 이와 관련해 국세청은 재공시 명령을 내릴 방침이다. 국세청의 재공시 요구에 응하지 않으면 법인총자산의 0.5%를 가산세로 내야한다.

12 상속세 및 증여세법시행규칙(별지31호서식)에는 1.기본사항 2.재무현황 3.자산현황 4.수익현황 5.비용현황 6.확인란 7.세무확인과 회계감사 등이 대단히 구체적으로 제시되어 있고, 그 작성에 대한 방법도 11개 사항으로 구분하여 자세히 소개하고 있다.

제12조(감사의 직무)

①감사는 다음의 직무를 수행한다.

1. 재단의 업무와 재산상황을 감사하는 일과 이사회에게 이에 필요한 자료의 제출 또는 의견을 요구하고 이사회에서 발언하는 일
2. 이사회회의 회의록에 서명 날인하는 일
3. 재단의 업무와 재산상황에 관하여 이사회에게 의견을 진술하는 일
4. 재단의 업무와 재산상황을 감사한 결과, 불법 또는 부당한 점이 있음을 발견할 때에 이를 이사회에 보고하는 일
5. 제4호의 보고를 하기 위하여 필요할 때에 이사회회의 소집을 요구하는 일

②감사는 재단의 업무와 회계 등의 사항에 관하여 연 1회 정기적으로 감사를 하고 그 결과를 이사회에 서면으로 보고하여야 한다.

제27조(재산의 관리)

①기본재산을 매도, 증여, 교환, 또는 용도를 변경하거나 담보에 제공하고자 할 때, 기본재산에 관하여 의무를 부과하거나 권리를 포기하고자 할 때, 또는 기본재산에서 부채총액을 공제한 금액의 100분에 5이상의 금액을 장기차입하려고 할 때는 이사회회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 받아야 한다.

제30조(잉여금의 처리)재단의 매 회계연도 결산잉여금은 차입금 상환 또는 다음 회계연도에 이월 사용하는 것을 제외하고는 이를 기본재산에 편입하거나 이사회회의 의결을 거쳐 재단의 목적사업에 사용한다.

제31조(회계의 구분과 처리)

- ①재단의 회계는 목적사업회계와 수익사업회계로 구분 관리한다.
- ②재단의 회계는 법령에 정한 것을 제외하고는 기업회계의 원칙에 따라 처리한다.

제32조(회계의 공개)재단의 예산과 결산은 홈페이지를 통해 공개한다.

* 본래 법령의 입법기술상 원칙은 조제목(條題目)에 이어 ①항이 조제목과 수평 되게 시작하나, 정관과 동일한 상태를 나타내기 위해 정관대로 하였음.

물론 비영리법인(단체) 중에는 재정의 규모도 작고 재원도 부족해 운영에 어려움을 겪는 단체도 많다. 사정이 어려워 회계처리 자체가 ‘잔액 맞추기’수준을 벗어나지 못할 정도로 힘든 곳도 있다.¹³

문제는, 상당한 규모를 가지고 운영되고 있는 비영리법인이다. 총수익면에서 1조5천억원을 넘어 2조3천억원을 상회하는 공익법인(아산사회복지재단, 삼성생명공익재단)도 있다. 이 대목에서 2018년 수입 상위 100개 공익법인 기부금 내역 공개실태를 확인하면 다음과 같다.

문제는, 상당한 규모를 가지고 운영되고 있는 비영리법인이다. 총수익면에서 1조5천억원을 넘어 2조3천억원을 상회하는 공익법인(아산사회복지재단, 삼성생명공익재단)도 있다. 이 대목에서 2018년 수입 상위 100개 공익법인 기부금 내역 공개실태를 확인하면 다음과 같다.

<표3-3> 2018년 상위수입 100개 공익법인 기부금내역 공개결과

구분 합계	기부금품 지출내역 공개상태				비고
	상세	기본	부실	없음	
100	42	17	39	2	- 1-11위: 총수익2천억이상 - 12-34: 총수익1천억이상 - 100위: 총수익 315억

- ▶상세 : 지출명세서2장 이상 자세하게 기입한 상태
- ▶기본 : 지출명세서1장, 월별지출액기입, 지출내역6개 이상인 상태
- ▶부실 : 지출명세서1장, 월별지출액기입, 지출내역 없거나 6개미만인 상태
- ▶없음 : 지출명세서가 존재하지 않는 상태
- ▶상세 : 지출명세서2장 이상 자세하게 기입한 상태

IV. 주요국의 공익법인 관리체계

1. 일본

1998년 12월에 시행된 「특정비영리활동촉진법」(통상NPO법이라고 함)은 특정 비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여하여 자원봉사활동을 비롯한 사회공헌활동으로 특정비영리활동의 건전

13 한 시민단체 사무국장은, “우리가 받는 월 후원금은 100만원 안팎이고 상근활동가 활동비도 월 20-50만원 수준인데, 이런 사정을 외부에 공개하는 것에 자존심이 상한다”고 말했다.

한 발전을 촉진하고 공익증진에 기여함을 목적으로 한다.¹⁴ 비영리법인은 국세청장이 요구하는 요건을 만족하고 검증을 거쳐야만 비영리법인의 자격도 얻고 기부금에 대해 세제상 우대혜택이 주어진다. 자격을 받기 위한 테스트 가운데서 PST(public support test)라 불리는 ‘대중지원테스트’는 상당히 까다롭다고 인식되고 있다. 각 사업연도 기부금액이 3천 엔 이상인 기부자가 연평균 100명 이상 되어야 자격이 부여된다.

이와 함께 신공익법인제도(新公益法人制度)는 기존의 각 부처의 설립허가를 받도록 되어있던 기존제도의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 제도다. 기존의 제도는 주무관청의 허가주의로 재량의 폭이 크고 법인설립이 용이하지 않은데다 주무관청이 상이하여 지도감독이 복잡하였고 공익성에 관한 변별기준이 불충분한 문제가 있었다.¹⁵

이 같은 문제는 투명성에 대한 논란으로 이어졌고 주무관청에 의한 공익법인의 허가과 감독제는 보조금이나 세제우대와 관련하여 해당 공익법인과 주무관청의 유착으로 인한 폐해가 발생되기도 하였다. 그 결과 공익법인제도에 근원적인 개혁이 시도되었고 2005년 법제상 조치를 강구하기로 결정하여 이를 통해 신공익법인제도가 도입되었다.

일본은 신공익제도를 통해 일반사단·재단법인과 공익사단·재단법인을 설립할 수 있다. 일반사단·재단법인의 설립은 법무부에 등기함으로써 설립되고 공익사단·재단법인 설립은 내각부나 도도부현에 신청을 하고 기준이 충족되어야 설립이 가능해진다. 기준이 충족되는지 여부에 대해서는 ‘공익인정위원회’와 도도부현의 합의제기관의 심사를 통과해야 한다. 이 위원회의 위원은 민간위원으로 구성되고 판단의 중립성과 공정성에 의문이 생기는 경우는 위원회의 승인을 얻어 심의 및 의결을 피할 수 있도록 규정하여 중립성과 공정성을 도모하고 있다.¹⁶ 일본은 공익성을 인정받기 위해서는 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정등에 관한 법률」에 열거한 공익목적사업을 행하여야 한다.¹⁷

2. 미국

미국은 비영리단체의 공익성을 관리하기 위하여 조직테스트(Organization test)와 운영테스트(operational test)를 가동하고 있으며 이 테스트를 통과해야만 면세자격을 유지할 수 있다. 미국 비영리면세단체는 연방소득세가 면제될 뿐만 아니라 IRS(Internal revenue service)로부터 세법

14 특정비영리활동촉진법 제1조

15 NPO연구정보센터.

16 공익인정위원회 결정 제2호. 201010.19

17 공익인정법에 공익성을 인정하는 기준은, 1.공익목적사업을 주된 목적으로 할 것, 2.공익목적사업에 필요한 능력을 지닐 것, 3.회계감사인을 둘 것 등을 비롯하여 15개 항의 기준을 두고 있다.

에서 단체로 인정되면 기부금도 자선기부금으로 인정되는 혜택을 누릴 수 있다. 조직테스트는, ① 세법에서 정한 목적과의 부합성, ②면세목적의 활동여부 ③자산사용내역의 적절한 명시 ④기관 해산에 대한 내용명시 등이 포함되고 있다. 아울러 운영테스트는 해당단체의 자원이 세법에서 정한 범위내의 목적에 사용되었는지를 검증하는 테스트로 면세자격을 유지하기 위해서는 이 테스트를 통과해야 한다.

V. 부패방지 방안 및 결론

1. 비영리법인의 지배구조와 상근임원 보수공개

비영리법인(단체)의 지배구조와 상근임원의 보수를 공개¹⁸하는 방안을 제안하고자 한다. 사실 우리나라는 미국의 비영리단체(면세단체)의 공시제도를 도입하면서 몇 가지를 빠뜨렸는데, 대표적인 것이 비영리단체의 지배구조와 상근임원에 대한 보수 공개제도다. 미국은 1996년부터 지배구조와 더불어 주요직원, 고액보수를 받는 직원에 대해 실제 근무시간과 담당업무, 보수가 공개되도록 하고 있다.¹⁹ 한국의 뿌리 깊은 체면문화와도 관련이 있겠으나, 공적분야에 종사하는 구성원들이 위에서 예로든 것처럼 기본적인 사항들에 대해 공개하는 것을 꺼린다면, 비영리단체가 투명하고 깨끗하게 운영되리라 기대하는 것은 논리적으로도 시대적 요구와도 부합하지 않는다.

2. ‘민간 NPO 감독기구’ 구축 지원²⁰

미국은 공익법인조직을 평가하고 정보를 공개하는 기관만 200개 가까이 된다. 대표적인 곳이 가

18 2020년 5월11일 서울마포구 ‘인권재단사람’ 열린 기자회견에서 조선일보 기자가 “윤미향 전 정대협 대표의 연봉과 개인활동비가 얼마나”고 질문하자, 정의연은 기자회견 취지와 상관없는 질문”이라며 “금액을 왜 말씀드려야 하나”고 답했다.

19 우리나라 비영리단체의 보수 수준이 일반 기업과 비교해 매우 낮다고 주장한다. 그러나 기부자들 입장에서는 상근 임원들의 보수가 얼마인지 알고 싶어도 알 길이 없다.

20 일본은 지진 등 재난이 빈번하게 일어나면서 NPO 역할이 대두됐으나 투명성 문제로 여전히 기부금의 90%가 NPO가 아닌 일본 적십자사에 모인다. 이런 배경으로 2008년 독립적인 제3자 민간분야 전문가들이 참여하는 ‘공익성 인정위원회’를 만들었다.

이드스타와 채리티 내비게이터다. 가이드스타는 미 연방정부 내부수익서비스기관(IRS : Internal revenue service)의 공시자료, 사업소개, 사회적성과 등을 종합해 무료로 공개한다. 각 단체가 미치는 사회적 영향력을 기부자에게 알려 기부금 모집과 신뢰도를 제고하기 위해서다.²¹

호주의 경우도 자선&비영리위원회(ACNC Australian charities & nonprofit commission)를 운영하고 있다. 에이엔시 홈페이지에 연 160만이 찾을 정도로 대중과 언론의 큰 관심을 받고 있다. 비영리단체에 ACNC 등록은 투명성에 관한 보증이다. 여기에 등록된 비영리법인(단체)는 인증마크를 받는데, 사람들은 마크를 보고 ‘믿고 기부해도 되는’ 단체로 인식한다. 이런 인식 덕분에 호주인 10명 중 9명이 자선기관에 금전적, 시간적, 물질적 기부를 할 정도로 관심이 높다. 따라서 우리도 가칭 ‘KCNC’ 같은 민간 NPO 감독기구를 구축할 것을 제안한다.

3. 공익법인의 회계처리에 대한 기준 교육 강화

1993년 미국을 시작으로 선진국들은 단일 비영리회계기준을 제공하거나 개정해 사용하고 있다. 우리의 경우, 2018년부터 시행된 「공익법인회계에 대한 기준」은 상속세 및 증여세법상의 공익법인 등을 의무적으로 적용해야 한다. 이 기준에는 수익사업을 구분하고 처분제약이 있는 순자산은 따로 표시하도록 하는 등 공익법인 회계처리 및 재무제표 작성에 대한 일반적 원칙과 공익법인 간 재무구조 비교를 가능하게 하고 있다. 공익법인의 투명성을 강화하면 장기적으로 건전한 기부문화가 조성될 것으로 예측된다. 이 제도가 빠르게 정착되고 문제의 비영리법인들이 새롭게 거듭나기 위해서는 관련 종사자들에게 충분한 교육이 지속적으로 이루어져야 한다.

4. 외부감사 강화를 위한 법제 보완

외부감사의 강화를 위한 관련법제의 보완을 제안한다. 내부감사의 일환으로서 외부감사에 대한 인식은 비영리법인 실무자를 포함한 모든 이해관계자 집단이 외부감사의 효과나 필요성에 대해 높은 수준의 공감을 가지고 있다.²² 그러나 문제는 현행 관련법령이 이를 효과적으로 작동할 수 있도록 하는데 한계가 있다는 점이다. 현행 상속세 및 증여세법 제50조제3항(시행령 제43조3항)에 의하면 ‘자산총액이 100억원 이상인 공익법인은 외부감사를 받아야 한다.’ 한편, 「공익법인 설립운영

21 한국의 가이드스타도 2013년부터 국세청 공시자료를 기반으로 비영리단체정보를 제공하고 있다.

22 박성환 외 3명(2015년)이 연구한, 비영리법인 내부통제와 외부감사에 대한 이해관계자(공인회계사, 주무관청 관계자, 사회복지법인 실무자, 일반정보이용자)의 인식은, 5점 척도 인식조사에서 네 관계자 모두 3.8이상의 높은 점수로 외부감사가 투명성 제고와 부정 방지에 효과적이라고 응답하고 있다.

에 관한 법률」 제17조제2항(시행령 제27조제3항)에 의하면 ‘자산총액이 100원 이상인 공익법인은 주무관청이 외부감사를 요구할 수 있다. 그러나 상속세법 및 증여세법에서는 자산총액 100억원 이상의 공익법인이 외부감사를 받지 않아도 제재조항이 없다. 같은 법 제78조에는 공시위반 등에 관한 가산세 내용은 있지만 외부감사 불이행에 관한 가산세 규정은 없는 상황이다. 아울러 「공익법인설립운영에 관한 법률」 제 제17조제2항(시행령 제27조제3항)에서는 자산총액 100억원 이상인 공익법인에 대한 외부감사가 의무규정이 아니고 해당 ‘주무관청에서 외부감사를 요구할 수 있다’고만 명시해 두고 있다. 물론 주무관청의 요구에 불응할 시 벌칙으로 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 문제는 외부감사가 의무규정이 아니라는 점이다.

이어서 시민사회 발전에 관한 기본법 창설을 제안하고자 한다. 그동안 시민사회활동과 관련된 입법태도는 대부분 시민사회에 대한 지원과 규제만을 목적으로 운용된 경향이 있다. 향후 시민사회 발전에 관한 기본법과 같은 법률 제정을 통해 비영리민간단체, 공익법인 등 다양한 형태의 시민사회주체들을 법률에 담은 입법 작업이 필요한 만큼 법제화 할 것을 제안한다.²³

5. 모금가의(fundraiser) 양성 활성화²⁴

모금가는 사용될 기금의 목적과 필요한 자금규모를 분석해 개인과 단체의 기부활동을 독려하고 기획하는 전문가다. 비영리법인(단체)이 목표한 활동을 순조롭게 수행하기 위해서는 돈은 그 자체가 목적은 아니더라도 꼭 필요하다. 비영리공익조직이 정부지원금을 받아 활동하면 정치권력구조 속으로 편입해 들어가기 쉽다. 현재 우리나라 비영리단체의 재정 원천은 크게 5가지로 구분된다. ①정부보조금, ②기업지원금, ③사업수익금, ④자산수익금, ⑤기부금이 그것이다. 그런데 대부분의 비영리조직이 ⑤번의 기부금을 제외한 앞의 4개 가운데 한 두 개 정도만 가지고 있다. 그 돈으로 충분하지 않으니 개인이나 기업에 기부금을 받아야 한다. 그러나 기부금을 받는 단체는 법적으로 ‘지정기부금단체’라는 자격이 있어야 한다. 기부금의 목적과 용도 또한 정관에 명시된 공익사업과 같아야 한다. 비영리조직은 잠깐 존재하는 조직이 아니다. 정부와 시장기능의 새로운 대안으로 평가받은 지 이미 오래다.

따라서 이들이 본래의 순기능을 발휘하고 그 가치를 실현하기 위한 우수한 자질과 능력을 겸비

23 20대 국회에서 권미혁의원의 대표발의로 ‘공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안’이 성안되었던 사례가 있다. 총 16개 조문으로 구성된 안 가운데 ‘시민사회조직 종사자 등의 교육훈련’에 관한 내용을 규율하면서 그 교육주체를 중앙정부와 지방정부가 주관하도록 한 것은 논란의 여지가 있다고 볼 수 있다.

24 미국의 Globalgiving은 거의 모든 국가의 비영리단체, 기부자 및 회사를 연결하는 가장 큰 크라우드 펀딩 커뮤니티다. 아프가니스탄에서 짐바브웨에 이르는 비영리단체가 그 목적을 위해 수단과 교육 그리고 접근을 더 효과적으로 하여 세상을 더 나은 곳으로 만들기 위해 지원하고 있다.

한 모금가의 양성은 활성화 되어야 한다.

지금까지 최근에 발생한 비영리법인의 회계부정 의혹사건을 계기로 우리나라 비영리법인의 현황과 함께 비슷한 유형의 부정한 사고들이 왜 반복적으로 발생하고 있는지를 살펴보았다. 문제가 된 대부분의 비영리법인들은 '대의와 명분'은 지나칠 정도로 과시적이었던 반면, 내실은 대단히 취약한 특징들을 가지고 있다. 비영리조직은 그것이 허가된 법인이든 「비영리민간단체 지원법」에 의한 등록된 단체든, 원칙과 목적에 맞게 돈을 쓰고 동시에 명확하게 기록해야 하고 또한 철저하게 보관해야 한다. 기부금에 관해서는 단순한 회계실수마저도 면죄를 받을 방법이 없을 만큼 투명해야 한다.

학술상에서의 투명성이²⁵, '정보의 흐름이 자유롭고 온전한 상태'라고 정의된다면 비영리부문에서 투명성은 '공개의, 꾸밈이 없는, 숨김없는, 공공연한, 공정한' 등의 경험적 의미가 적재된 개념이다. 투명성은 한마디로 공개하는 것이다. 무엇을 어떻게 하는지, 어떤 차이를 만들어 내는지를 솔직하게, 쉽게, 접근이 가능하게 제때에 공유하는 것이다.

결론적으로 제시한 부패방지 방안 중에서 외부감사의 강화는 우선적으로 도입되어야 한다. 영리법인과 달리 비영리법인은 정부부처의 감독 이외에 이렇다 할 감시장치가 없고 운영주체 또한 분명하지 않아 자발적인 책임운영이 어렵게 되어 있다. 특히 현금비중이 높은 비영리법인에 대한 외부감사를 강화하는 것은 투명한 회계정보 공개로 이어져 국민들에게 편익을 제공하는 한편, 궁극적으로 기부자를 보호하는 방패가 될 것이다. 다만, 지금의 정부 출범 이후 공익법인을 둘러싼 가장 큰 담론이었던, 공익법인의 설립, 공익성 인증에 따른 세제혜택 그리고 사후관리 등 3단계 모두를 일관되게 관리하는 기관으로서 '공익위원회'의 설치가 필요했지만 실현되지 못했다. 그러면서 국세청이 공익법인의 명운을 좌우할 수도 있는 지정기부금 단체 추천 및 사후관리를 다 맡는 것은 문제인 바, 향후 집중적인 논의가 요구된다 하겠다.

이런 토대 위에서 순차적으로 지배구조와 상근임원들의 보수공개라든지 민간에 의한 NPO 감독기구의 구축 그리고 회계처리에 대한 기준교육이 효과적으로 지속된다면 가까운 장래에 우리의 비영리법인(단체)은 국민적 신뢰를 확보하게 될 것이라 확신한다.

25 바쉬아너와 카우프만(Vashwanath & Kaufman, 1999)은 투명성을 접근성(accessibility), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeline), 관련성(relevance), 정과 신뢰성(quality and reliability)의 차원으로 설명한다.

※ 참고문헌

- 강태균, 2014. “종교법인 회계제도의 개선방안에 관한 연구”. 국제회계연구(제50집)
국세청, 「국세통계연보」 2019.
- 김명아·한정미·최수정·김광운, 2014. “회계투명성제고를 위한 회계 및 외부감사
통합법 제정에 관한 연구”. 한국법제연구원. 연구보고서.
- 박성한·이호영·강선아·채수준, 2015. “비영리법인 내부통제 현황과 외부감사자에 대한
이해관계자들의 인식 설문연구”.
- 법제사법위원회, 「공익신탁안검토보고서」. 2013.2.
- 이순태, 2013. “민간단체의 공익성 및 신뢰성 확보를 위한 공익법인제도에 관한 연구”.
- Anheir, Helmut. “The nonprofit sector : Introductory Remark.”
Thomas von Hippel. Cambridge university Press. 2010.
- Salamon, Lester M & Helmut Anheier. “social origins of civil society :
explaining the nonprofit sector cross nationality.”
voluntas 9. 1998.
- 중앙일보, 2020.5.12.
조선일보, 2010.5.28.
조세일보, 20219.9.18.
- 국민권익위원회 홈페이지
국세청 홈페이지
국회입법조사처
공인회계사협회
기획재정부 홈페이지
법제처홈페이지
외교통상부 홈페이지
한국가이드스타트 홈페이지
통계청 홈페이지
행정안전부 홈페이지
영국비영리법인 홈페이지 www.civilsociety.co.uk
미국 IRS 홈페이지 www.irs.gov
글로벌기빙 홈페이지 www.globalgiving.org

정당한 기부문화 정착을 위한
비영리 공익법인의
회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련
토론회

토론 1

박경호 변호사

전 국민권익위원회 부위원장

1. 서론

한국부패방지법학회와 김미애 국회의원이 공동으로 비영리공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안에 대한 세미나 개최는 시기 적절한 주제라 하겠습니다.

제가 발제자의 논문과 관련 법률을 검토하고, 문재인 정부 출범시 반부패 개혁 국정과제로 채택 하였던 공익법인의 투명성·공정성 강화를 위한 “시민공익위원회 설치” 과제가 어느 정도 진행되고 있는지에 대하여 의견을 개진하고자 합니다.

2. 관련 법규

공익법인에 대하여 관리·감독하는 우리나라의 주요 법률은 ① 민법, ② 공익법인의설립·운영관한법률, ③기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, ④ 비영리민간단체지원법입니다. 그 외에 특별법으로 학교, 학술단체, 사회복지 단체 등에 관련된 법률들이 있으나 이는 논외로 하겠습니다.

이러한 법률은 학술, 종교, 자선, 예술 등 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 단체들에 대하여 그 고유한 공익목적 달성을 위해 국가에서 그 활동을 보장하고, 지원하며, 세제 혜택을 부여하는 것을 골자로 하고 있습니다. 그러나 최근 ‘정의연’ 사태와 수백명으로부터 후원금을 받은 윤00 사례에서 보듯이 그 사용처가 투명하지 못하고 용도외로 사용되었다는 의혹을 사고, 이 것이 사회의 공분을 사고 있습니다.

따라서 이러한 사태의 재발을 막기위해서 이번 세미나에서 개진된 주장과 다양한 의견들이 반영된 관련법들의 개정을 통해 제도개선이 추진되었으면 하는 바람입니다.

3. 발제 논문 내용 관련 의견

○ 비영리 시민단체들이 고유한 자원 봉사활동을 넘어 권력화되고 생활수단화 되는 것에 대하여 우려를 표하는 의견에 동감을 합니다.

○ 논문 내용중 비영리지원단체에 대한 국가예산 71억원으로 기재되어 있는데 이에 대한 부정수수 및 사용은 부패나 공익신고 대상으로 하고 있고 부정사용시 공공재정환수법으로 환수가 되는 것으로 알고 있습니다. 국가예산의 부적절한 사용에 대한 방어방법의 하나라고 생각합니다.

○ 유급 고용 직원이 근무하는 비영리단체의 회계 감독강화가 필요한 것에 동의합니다. 또한 투명성을 위해서 비영리단체의 회계 사항을 외부에 공개하는 것이 필요해 보입니다. 일부 시민단체에서는 활동비가 20~50만원 수준으로 이를 공개하는 것이 자존심이 상한다고 하나, 비영리법인 활동 자체가 이익추구가 아니라 공익 봉사활동이므로 이러한 금액 공개가 자존심을 상하게 한다는 것이 공개하지 않는 이유가 될 수 없다고 봅니다. 다만 그 방법을 상근임원외에는 활동인원과 지출된 활동비용을 통합하여 공개하면 될 것입니다.

○ 발표문 9쪽에서 지적한 바와 같이 비영리단체에 대한 총괄적인 관리가 이루어지지 않고 있습니다. 각 비영리단체를 관리·감독하는 주무부처별로 비영리 법인 관리·감독은 유지하되 이들에 대한 회계에 대하여는 통합적으로 점검하는 정부부처 지정이 필요해 보입니다 : 기재부(국세청), 법무부, 권익위, 행안부 등

○ 현재 비영리법인의 회계처리방식 일원화가 필요하고, 기부금의 사용에 대하여도 공익법인의 자체적인 처리 및 공개 의사 결정에 따를 뿐인데 이를 모두 의무적으로 공개하여 투명성을 확보하는 취지에 공감합니다. 발제자가 11쪽에서 사례로 든, [정의연 - 2019년도 국세청 공시자료 0원,正大협 - 2018년 안점순 할머니 4억 7천만원 사용처에 대한 금액의 불일치]는 비영리단체의 회계처리가 정확하지 않고 불투명하다는 것을 잘 보여주는 사례로 보입니다.

○ 기부금 관리 대안으로 제시한 일본의 특정비영리활동촉진법 - 국세청 요구조건 만족 및 검증시 세제 우대 혜택, 법무부 설립등기, 도도부현 심사기준 충족(민간위원구성 심사) - 사례와, 미국의 비영리 단체의 - 조직/운영테스트 통과시 면세혜택 등 - 운영 사례는 우리가 계수하여야 할 제도가 아닌가 생각합니다.

○ 또한 투명성 확보를 위해 상금임원 보수를 공개(직원은 합산하여 전체 인원과 전체 보수 공개)하고, 일정 금액 이상의 예산을 사용한 비영리 단체는 의무적으로 공익법인 회계처리 기준에 따라 재무제표를 작성하고, 외부 회계 감사를 받고 그 내용도 외부에 공개하는 것이 필요합니다.

○ 이러한 내용을 모두 담은 - NPO 감독기구 구축, 회계처리 기준 적용 및 공개, 상근 임직원 보수 공개, 외부감사 도입 등 - 사회발전 기본법 제정 필요성은 현행 법률인 공익법인설립·운영에관한법률을 개정하는 방안과 비교하여 어느 것이 효율적인지 심도있는 검토가 필요해 보입니다.

4. 토론자 대한 의견 및 질의

- ① 일정 금액 이상의 예산을 사용하거나 기부를 받은 비영리단체에 대하여는 외부감사나 주무부처에 사용내역을 신고하도록 하고 이를 공개하여 투명화 하는 방안
 - 공익법인 설립운영에 관한 법률 규정 강화
 - 제12조(예산 및 결산) : 매년도 예산 및 결산 → 공인회계사 감사증명서 첨부 의무 사항으로 변경하고 이를 공개하도록 해야 함
- ② 국세청에서 용도에 따른 회계처리가 되었는지 사후에 정기적인 세무조사권 부여 필요
- ③ 처벌 규정 강화
 - 공익법인 설립운영에 관한 법률 제14조 제3항의 시정명령 불이행시 처벌함은 물론이고, 수익을 공익사업외 용도로 사용하면 시정명령 없이 바로 처벌하도록 개정
 - ※ 기부금품법 처벌 규정 참조
 - 제4조: 기부금 모집등록 신고 위반의 점 → 위반시 처벌
 - 국가 또는 지자체의 기부금품 모집 금지
 - 제12조 : 기부금품 사용 승인 → 위반시 처벌
 - 제14조 : 공개의무와 회계감사 → 위반시 처벌
 - 비영리단체지원법
 - 100명 이상 공익사업을 추진하는 비영리민간단체에 대하여 보조금 지원
 - 허위로 사업계획서를 제출하거나 보조금 수령시, 또는 용도의 사용에 대한 처벌(제13조) 규정 강화(업무상횡령죄와 동일하게 10년 이하로)
- ④ 기부금품 관련하여 법규정 대로 기부금 사용 및 집행이 제대로 되고 있는지 주무부처인 행안부에서는 매년 일제 점검 필요
- ⑤ 반부패개혁 과제인 정경유착, 회계처리, 공익성 준수 등의 비영리단체의 비리를 감시할 가칭 '시민공익위원회' 설치 추진 상태 확인(주무부처:법무부)

1. 실천과제별 추진목표 및 계획

2-5		공익법인의 투명성·공정성 강화를 위한 ‘시민공익위원회(가칭)’의 설치	
과제 개요	주관부처	법무부(책임자 법무실장)	협조부처 -
	관련공약	7	
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 시민공익위원회(가칭) 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 공익법인의 투명한 관리·감독 강화 방안 등에 대한 각계 의견 수렴 및 학계 등 전문가 논의를 통해 합리적인 감독 방안 마련 • 민관이 공동으로 참여하는 ‘시민공익위원회(가칭)’가 공익법인등에 대한 감시강화 <ul style="list-style-type: none"> - 정경유착비리에 의한 특혜성 공익법인 설립 방지 - 공익법인의 정기적 회계감사와 공익성 준수 여부 등 감독 강화 		
연도	연도별 실천과제 목표	연도별 실천과제 이행계획(조치사항)	
’17년	• 공익법인 관리·감독 실태조사 및 관리·감독 강화 방안 의견 수렴 (하)	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 입법례 등 조사 • 공익법인에 대한 실태조사 • 공익법인의 관리감독 강화방안 등에 대한 각계의견 수렴 및 전문가 논의 	
’18년	<ul style="list-style-type: none"> • ‘시민공익위원회(가칭)’ 설치 등 공익법인 관리·감독 강화방안 마련(상) • 공익법인법 등 관련 법령 개정 (하) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공익법인법 개정 T/F 등을 통해 공익법인에 대한 투명한 관리·감독 강화 방안 마련 • 시민공익위원회(가칭) 설치를 위한 관련 법률 제·개정 	
’19년	• ‘시민공익위원회(가칭)’ 등 설치 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 정경유착 비리에 의한 특혜성 공익법인 설립방지 • 공익법인이 정기적 회계감사와 공익성 준수 여부 등 감독 강화 	
’20년	• 공익법인의 투명성·공정성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 정경유착 비리에 의한 특혜성 공익법인 설립방지 • 공익법인이 정기적 회계감사와 공익성 준수 여부 등 감독 강화 	
’21년			
’22년			

정당한 기부문화 정착을 위한
비영리 공익법인의
회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련
토론회

토론 2

김종철 교수

연세대 법학전문대학원

김회창 박사의 "비영리공익법인의 회계투명성 확보와 부패방지 방안"에 대한 토론

김종철(연세대 법전원)

1. 발제 요지와 토론의 범위

○ 발제자이신 김회창 박사님은 우리나라의 비영리법인 및 공익법인(이하 “비영리법인”)의 법제와 현황에 대하여 소개·분석하신 후 비영리법인과 공익법인의 회계투명성 확보를 위하여 ①비영리법인의 지배구조와 상근임원 보수공개, ②민간 NPO 감독기구 구축 지원, ③공익법인회계처리기준 교육 강화, ④외부감사 강화를 위한 법제보완을 제안하고 있음

○ 토론자는 헌법학도의 입장에서 비영리법인 및 공익법인에 대한 법제정비의 헌법적 쟁점에 대해 소견을 밝히고 발제자의 개선방안에 대하여 검토점을 제시하는 것으로 토론에 갈음하고자 함

2. 헌법상 결사의 자유의 의의와 한계

○ 비영리법인에 대하여 법적 규율을 도입하는 것은 헌법 제21조 제1항에 의하여 언론·출판·집회의 자유와 병렬적으로 보장되는 기본적 인권인 결사의 자유에 대한 제한을 의미하는 바, 결사의 자유의 일반론에 입각하여 그 규율의 한계를 고려해야 할 필요가 있음

○ 결사의 자유는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 가지는 개인이 혼자만으로는 그 기본적인 권을 제대로 향유할 수 없을 뿐만 아니라 민주공화국의 시민으로서 가지는 권리와 의무를 효과적으로 실현·수행할 수 없기 때문에 사회적 집단을 형성하고 이를 기반으로 활동함으로써 인간 및 국민으로서의 지위를 최대한 향유하기 위한 기반이 되는 자유를 의미하고, 특히 개인 혹은 소수자의 정치적 자유를 발현하는데 기여하며 언론·출판의 자유를 보충하는 성격을 지녔음

○ 결사의 자유는 단체결성의 자유, 단체존속의 자유, 단체활동의 자유로 구성되며, 이 자유의 제한에는 헌법 제37조 제2항에 기초하여 과잉금지원칙 혹은 비례의 원칙에 따라 규제목적의 정당성, 규제방법의 적절성, 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 준수하여야 함

3. 비영리법인의 회계처리에 대한 법적 규율의 필요성과 한계

○ 오늘날 비영리법인의 사회적 기능과 관련하여 발제자께서 “현대사회는 공공재의 종류와 양적인 측면에서 다양한 사회적 욕구를 필요로 한다. 그러나 정부의 감당한계와 민주적 절차에 의한 합의실패가 결국 정부의 실패로 이어져 시민들은 비영리조직을 통해 다양한 사회적 욕구를 충족시키려 한다. 비영리조직의 활동을 막연하게 자원봉사로 보는 한국사회의 인식은 개선되어야 한다.”고 진단하고 있는 것은 지극히 정확한 분석으로 현대사회의 다양한 사회공익적 수요에 대한 대응 부담에서 ‘비국가적 공공영역’이라고 할 수 있는 제3섹터의 비중이 갈수록 커지고 있고 이를 자원봉사만으로 이해하는 것은 편협한 시각이며 오히려 자원봉사는 이 제3섹터에서 보조적 요소이고 제1섹터와 제2섹터만으로 제공할 수 없는 자발적 공공서비스의 제공을 담당하는 독자적 영역으로 인식할 필요가 있음

○ 제3섹터는 전통적인 국가영역과 같은 조직과 활동규율을 갖추고 있지 아니한 ‘비국가적’ 조직이면서 공공성이 강한 사회적 수요에 대응한다는 점에서 ‘순수민간’의 영역이 아닌 혼성적 영역이기에 이 영역에 대한 법적 규율은 전통적으로 제1섹터인 국가영역에 관철되던 공법적 규율이 그 대로 적용될 수 없는 반면 제2섹터인 민간영역을 지배하는 사법적 자치 원칙 또한 철저히 적용될 수 없는 영역임. 결과적으로는 공법과 사법적 규율방식의 헌법상 기본자유인 결사의 자유의 보장 원리의 틀 속에서 ‘공적 책무를 지는 자율적 영역’(publicly accountable autonomous sphere)으로 구성될 필요가 있음

○ 제3섹터를 구성하는 비영리법인이 결사의 자유에 기초한 자율적 조직 및 활동을 영위하면서도 그 수행과제의 공공성에 따라 공적 책무체계를 구성하게 될 경우, 즉, 단체의 자율성과 함께 단체의 책무성이 동시에 관철될 경우, 예컨대, 그 재정공급이 기부등 사적 조달의 방식이든 정부의 지원에 따른 공적 조달의 방식이든 공익목적에 위한 활동에 결부되어 제공되므로 그 재정집행이나 활동과 관련하여 공개성(openness)과 투명성(transparency)의 원칙에 따라 처리될 필요가 있음. 즉, 단체의 활동 가운데 특히 재정조달 및 집행은 단체 내부적 차원뿐만 아니라 기부자나 지원자의 외부적 관점을 반영하여 투명하고 공개적으로 이루어져야 함. 만일 이와 같은 원칙이 관철되지 않는다면 비영리법인이 목적으로 하는 공익적 설립목적의 정당성이 위협받고 추진동력을 상실하게 될 수 있기 때문임

○ 실제로 이번 정의기억연대와 관련하여 제기된 공익단체의 회계투명성 관련 논란이 일기 전에도 소위 2017년 ‘사단법인 새희망씨앗’사건이나 ‘이영학 사건’ 등 공익단체의 불법적 회계운영은 물론 대기업과 관련하여 상속이나 조세회피 등의 탈법요소가 있는 거대공익재단의 사적 운영이나 ‘K

스포츠·미르재단 사건'으로 대변되는 최순실·박근혜의 국정농단 사태와 같이 공익법인이 정경유착과 비리의 도관(導管)으로 오용될 수 있는 선례 때문에 사회적 경각심이 지속적으로 높아져 왔음

○ 이와 같은 사회적 분위기를 반영하여 제20대 국회의 경우 일련의 법률안이 발의되었으나 통과되지는 못했음

- 2020.6.5. 정운천 의원이 대표발의한 '공익법인의 설치·운영에 관한 법률 개정법률안'에서는 주무 관청으로 하여금 공익법인의 회계관리 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 공익법인회계정보시스템을 구축·운영하도록 하고, 국가로부터 보조금·지원금 또는 출연금을 지급받은 공익법인은 회계관리 업무를 위하여 정보시스템을 의무적으로 사용하도록 함으로써 공익법인에 대한 주무 관청의 감독기능을 높이고, 공익법인 회계의 투명성을 제고하기 위한 개혁을 제안한 바 있음
- 2020.6.10. 윤호중 의원이 대표발의한 '공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안'에서 현재의 주무관청 감독체제를 독립적인 통합감독기구인 '시민공익위원회'를 설치하고, 기부금통합관리시스템을 구축·운영하는 한편, 공익법인의 재산운용 원칙과 예산 및 결산 의무제도를 도입하는 제도 개혁안이 제안된 바 있음
- 2020.6.16. 박용진 의원이 대표발의한 '공익법인의 설치·운영에 관한 법률 개정법률안'에서는 공익법인들이 비상근임직원들에게 고정적인 보수를 지급하거나 법인카드를 제공함으로써 공익법인의 설립목적에 맞지 않는 행위를 금지하는 규정을 신설하였고, 역시 같은 날 박용진 의원이 따로 대표발의한 '공익법인의 설치·운영에 관한 법률 개정법률안'에서는 공익법인의 재산을 출연자와 그 친족이 경영하는 법인에서 발행한 지분증권을 매수하거나 출연자와 그 친족 및 이들이 경영하는 법인과 거래하는 것을 금지하는 규정을 신설하기도 하였음
- 이처럼 현실적으로 매우 필요하지만 국회의 무능과 무책임으로 제대로 입법화되지 못한 공익법인의 회계처리 및 운영개선에 관한 개혁은 시급하다고 볼 수 있음

○ 한편, 헌법 제10조가 선언하고 있는 바와 같이 개인이 가지는 기본적 인권은 국가에 의하여 최대한 보장되어야 하며, 결사의 자유의 실현과제에 따라 비영리법인 또한 최대한의 자율성을 보장받아야 하며, 만일 공적 책임이 요청되는 목적과 범위를 넘어서서 공개성과 투명성의 원칙이 요청된다면 헌법적 보장의 한계를 넘어서는 것임

- 예컨대, 법인화를 통해 공신력을 확보하기 보다 단체의 자율성을 중시하여 법인화를 포기하고 법인격없는 사단 혹은 재단으로 활동 중인 민간단체의 경우에도 공익법인과 동등한 수준의 규제가 가능하도록 하는 제안은 신중할 필요가 있음(세금으로 충당되는 정부지원과는 무관하게 회비나 순수한 기부행위에 기초하고 있고 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'을 준수하는 한 그 이상의 규제를 비법인공익단체에 부과하는 것은 비례원칙의 위배 위험이 높다고 할 수 있음)

4. 발제자의 제안과 관련한 검토점

○ 발제자는 ①비영리법인의 지배구조와 상근임원 보수공개, ②민간 NPO 감독기구 구축 지원, ③공익법인회계처리기준 교육 강화, ④외부감사 강화를 위한 법제보완를 구체적으로 제안하고 있음

○ 원칙적으로 동의하나 다음과 같은 고려점이 있음

- 비영리법인의 경우 현행 법제에서는 주무관청의 통제를 엄격히 받도록 되어 있음. 그러나 주무관청의 전문성과 독립성이 확보되지 아니하므로 주무관청의 통제를 용이하게 만들기 위한 장치로 외부감사를 의무화하는 방안을 고려할 수 있음. 다만 이 경우 헌법상 결사의 자유등에 의해 보장되어야 할 비영리법인의 자율성이 과도하게 훼손되지 않도록 유의해야하고 법인의 실현 목적이나 법적 형태, 활동 및 재정의 규모 등을 종합적으로 고려하여 주객전도적인 규제가 되지 않도록 세밀한 접근이 필요함
- 비영리법인과 법인화되지 아니한 공익민간단체를 구별할 필요가 있음. 법인화의 혜택을 포기하는 대신 법인화로 인한 법적 규율로부터 자유롭고자 하는 것은 결사 활동의 자유에 의해 보장되어야 함
- 민법상의 비영리법인과 공익법인설립운영에 관한 법률상의 공익법정도 구별될 필요가 있음. 기본적으로 공익법인의 경우 법적 규율의 강도가 세지만 대신 법적 혜택도 수반되므로 단체의 목적과 성격 및 조건에 따라 자율성과 책무성의 정도에 대한 자율적 선택이 존중되어야 함
- 자산규모가 크고 상속이나 조세회피 등의 탈법요소가 있는 거대공익재단의 경우 엄격한 외부감사의 필요성이 크지만 자산규모가 영세한 비영리공익사단의 경우 외부감사는 그에 따른 비용문제 등을 고려하여 자율적으로 선택할 수 있어야 할 것임. 예컨대, 오히려 규율을 위해서는 해당 시스템을 구축하고 운영하기 위한 추가지원을 해야 하는데 제3섹터 발전의 취지에 부합할지에 대한 검토가 필요함(예컨대, 법인여부를 불문하고 공익규제를 하는 공익위원회를 두고 있는 영국의 경우에도 연총수익이 5,000파운드를 넘지 않는 경우 등록제외 공익단체가 됨)
- 비영리법인의 법적 규율의 문제에 있어서 문화적 요인이나 다른 제도와와의 상관관계도 충분히 고려할 필요가 있음. “민주화과정으로부터 최근에 이르기까지 비교적 긴 기간 동안 사회적 이슈(issue)를 선점하고 주도하며 활동해 온 NGO단체들 스스로 의도했든 안했든 상관없이 권력(화)이 되었다는 사실에 기반을 둔 총체적 ‘도덕적 헤이’의 결과”라는 발제자의 평가는 자율성과 책무성의 균형있는 발전에 소홀했던 그 동안의 문화적 요인에 대한 지적이라고 볼 수 있으나 같은 취지에서 공익활동에 대한 국가권력의 오남용에 의한 억압적 환경이 존재하고 그와 결부된 한정된 자원을 공익적 목적 실현을 위해 배분하는 과정에서 철저한 회계처리등이 부실화할 수 있는 구조적 조건이나 문화적 요인도 전혀 무시할 수만은 없음

- 특히 법제도의 엄격성과 포괄성에 비하여 법집행에 대한 온정주의의 문화가 존재해 온 것이 분명한 만큼 도덕적 해이에 모든 원인을 돌리기보다 우리 사회 전반에 만연한 이율배반적인 법문화를 혁신하여 법규범과 법현실의 간극을 좁히기 위한 전사회적 의식개혁의 중요성도 같이 강조될 필요가 있음
- 문화적 요인은 단기적으로 해소될 수 없는 성격이 있어 중장기적 개혁이 필요함. 87년 이후 민주화가 30주년을 넘기고 한국형 민주공화체제가 새로운 차원을 맞이하게 됨에 따라 과거 ‘민주대 반민주’의 구도 하에 형성된 대결적 진영문화의 부작용을 해소하고 제3섹터의 자율성을 존중하면서도 자율성은 책무성을 전제로 한다는 인식의 공감대를 확대하기 위한 노력이 필요함
- ‘공적 책무를 지는 자율적 영역’으로서 비영리법인의 운영개혁은 사회와 국가 전반의 회계불투명성을 개선하기 위한 문화혁신과 제도개혁이 필요한데 그 과정은 과거의 행적을 현재의 기준으로 획일적으로 평가하여 공익활동과 관련한 실적과 대의를 부당하게 훼손하는 방식보다는 행위시의 시점에서 공과를 균형적으로 따져서 사회적 합의를 통해 과거를 반성하고 성찰하는 한편 미래의 공준을 설계하고 실천의 자세로 공익단체의 대의를 살리면서 그 운영의 책무성을 강화하는 접근이 요청됨

5. 기대와 전망

- 대한민국은 여전히 국정농단등 민주공화체제의 위기징후가 지속적으로 반복되고 있지만 이를 극복하면서 시장경제와 민주주의의 병행발전을 안정적으로 이루어온 한국형 민주공화체제를 성공적으로 진화시켜 왔음
- 제1섹터인 국가영역의 민주화와 자유화는 물론 제2영역인 경제사회영역의 민주화와 자유화를 더 가속시키고 새로이 발전해온 제3섹터의 ‘공적 책무를 지는 자율성’을 더욱 강화하여 한국형 민주공화체제를 더욱 높은 단계에서 발전시킬 과제가 있음
- 오늘의 토론회가 작은 계기가 되어 우리 사회 공익활동의 발전의 밑거름이 되는 문화혁신과 제도개혁의 결실을 거둘 수 있기를 소망함(끝)

정당한 기부문화 정착을 위한
비영리 공익법인의
회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련
토론회

토론 3

김소연 변호사

전 대전시의원

여성가족부의 정의연에 대한 부실한 회계감독 -정부부처의 비영리법인에 대한 관리감독 의무-

김소연 변호사 (전 대전시의원)

정의기억연대(이하 정의연)을 비롯한 이른바 여성계와 밀접한 관련성이 있는 단체들에 대한 불투명한 회계 등이 국민들의 이목을 피해 진행되어 오고 있었음이 최근 드러나고 있다. 이를 관리·감독할 의무를 지닌 정부가 그동안 업무를 소홀히 했다는 지적을 넘어서 유착관계가 형성됐을 가능성까지도 내포하고 있다. 그럼으로 정의연 사태는 피해주의를 확산시켜 수익구조를 창출한 그 이상의 사회적 파장을 불러일으키고 있다.

여성가족부를 비롯한 지방자치단체들의 관리·감독 의무 소홀의 행태는 여러 곳에서 포착되고 있었다. 실제로 지난 2019년에 대전시의원으로 활동할 당시 대전지역의 성폭력상담소 전반에 대한 자료를 요구했던 적이 있다. 당시 여성단체 관계자들이 상담소장 등으로 포진해 있던 성폭력상담소는 자료제출 대신 “갑질”이라고 시위를 하면서 여론전을 벌이기도 했다. 대전시에 요청한 자료에 각 상담소 소장들과 직원들이 항의방문을 하면서 압력을 가한 것이다. 대전시가 상담소로부터 자료를 받아 의회에 제출했어야 했음에도 “자료가 방대하다”는 이유로 늦어졌고, 이 사이에 상담소들은 여론전에 나섰다. 정의연 사태가 벌어진 것과 닮은꼴이다. 결국 이들은 A4용지 상자 20개분에 달하는 분량의 상담내용, 출장내역, 기부금내역 등을 제출했으며 이중 상담 실적이 대부분 부풀려져 있는 것으로 드러났다.

지난 4월 말, 오거돈 전 부산시장의 성추문이 공개됐을 때, 부산시성폭력상담소가 피해자와 시기를 조율하거나, 공증절차를 통한 ‘시장사퇴’를 진행했다는 보도가 나왔다. 부산시성폭력상담소도 대전지역과 마찬가지로 비슷한 사정이 있을 것으로 보여 보조금지원내역, 상담소 직원 외부강의 내역, 상담일지 등에 관하여 정보공개청구를 했으나, 부산시 측은 “대부분 가지고 시에서 가지고 있지 않은 자료”라며 ‘부존재’를 핑계로 단순 보조금 지원내역 정도만 공개하고, 나머지는 비공개처리 했다. 또 부산시는 “시설 점검을 진행하기 때문에 비치된 내역을 보고 온다”며 시에서 보관할 필요가 없다는 이유를 들었다.

반대로 정부와 지자체는 정신사회복지시설이나 사립유치원, 민간어린이집 등은 지도점검에 엄격한 잣대를 들이대 ‘갑질’이라는 평가까지 나오고 있다. 실제로 지자체는 소규모 정신사회복지시설 등에 들어오는 연간 1,000만 원 이하 수준의 기부금이 예산 항목에 위배되지 않는지 여부 등을

점검해 행정처분을 내리기도 한다. 심지어 10만 원 이하의 기부물품도 사용이 적절한지 여부도 점검하는 모습이다. 몇 해 전 사립유치원 명품백 사건의 경우도 개인적 소비를 “보조금지원을 지원 받는 기관 운영자가 호의호식 한다”는 사회적 인식을 갖대로 마녀사냥을 하며 유치원 3법 등을 강행하기도 했다.

정의연을 비롯한 대전과 부산 성폭력상담소, 그리고 사립유치원과 정신사회복지시설 등 사회복지시설과의 정부와 지자체의 관리·감독은 판이하게 다를 수 있다. ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’은 공무원의 일탈에 대한 사법처리 등에 앞서 ‘국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함’을 목적으로 하고 있다. 물론 권익위 설치를 통한 규제를 하겠다는 내용이지만, 실제적 취지는 정의연 사태 등에서 드러난 모순을 살펴보면, 국민의 알 권리를 보장하는 ‘국민의 기본적 권익 보호’가 없었으며, 소규모 사회복지시설 등과 대조되는 ‘행정의 적정성’ 결여로 ‘청렴한 공직’에 국민들의 의구심은 날로 늘어나고 있으며, 사회풍토를 사실상 심각하게 어지럽히고 있다.

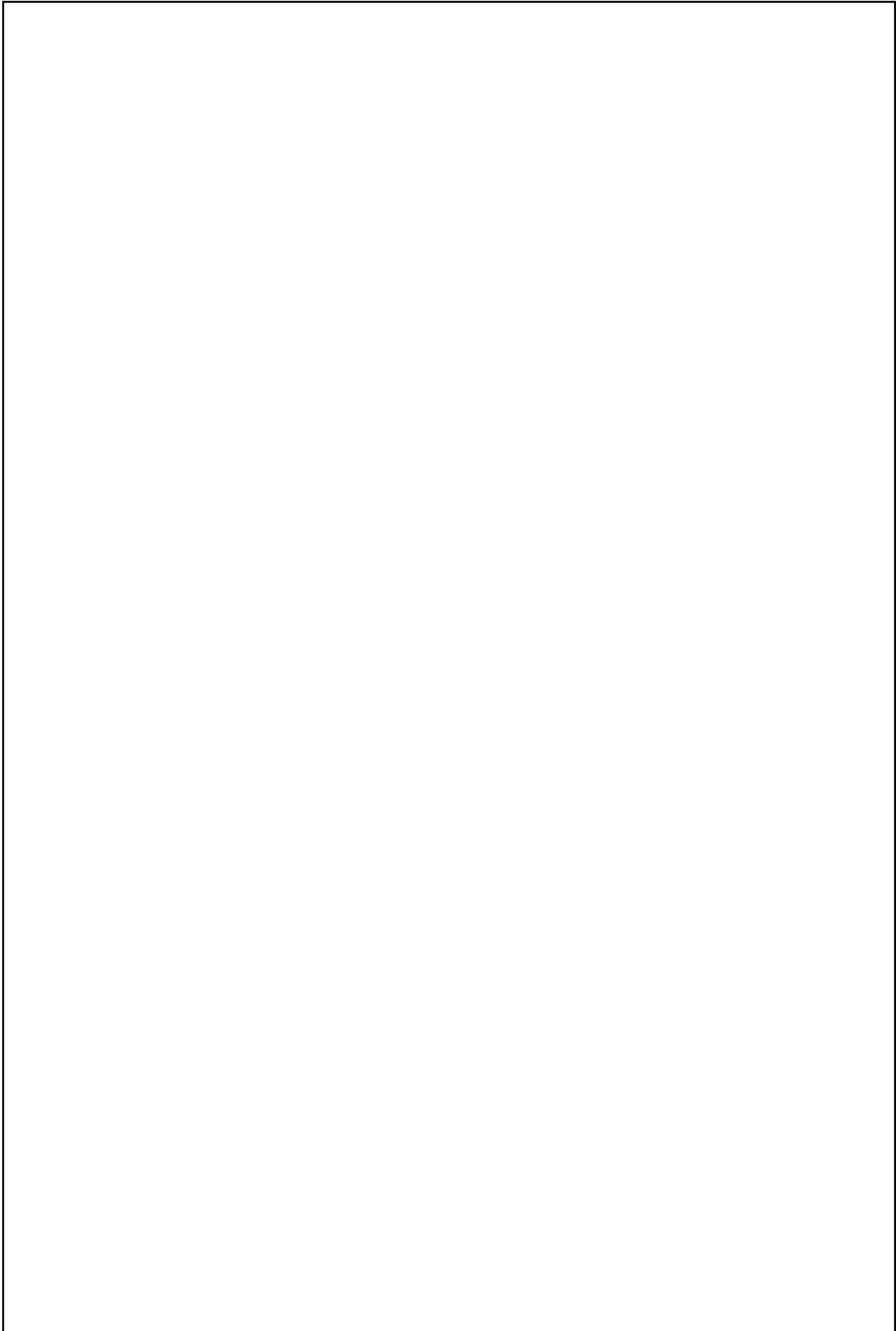
여가부는 정의연을 비롯한 국민의 혈세로 국가 및 지방보조금을 지급하는 모든 곳에 대하여 국민을 대신해 회계의 투명성을 보장하고, 국민이 원할 때에는 반드시 정보공개가 즉각 이뤄질 수 있도록 조치해야 하며, 여성계를 비롯한 ‘시벌(市閥)조직’이라 불리는 시민사회단체의 행정과 이권개입 여지를 철저히 차단하여 공직자들의 청렴을 유지해야 할 것이다.*

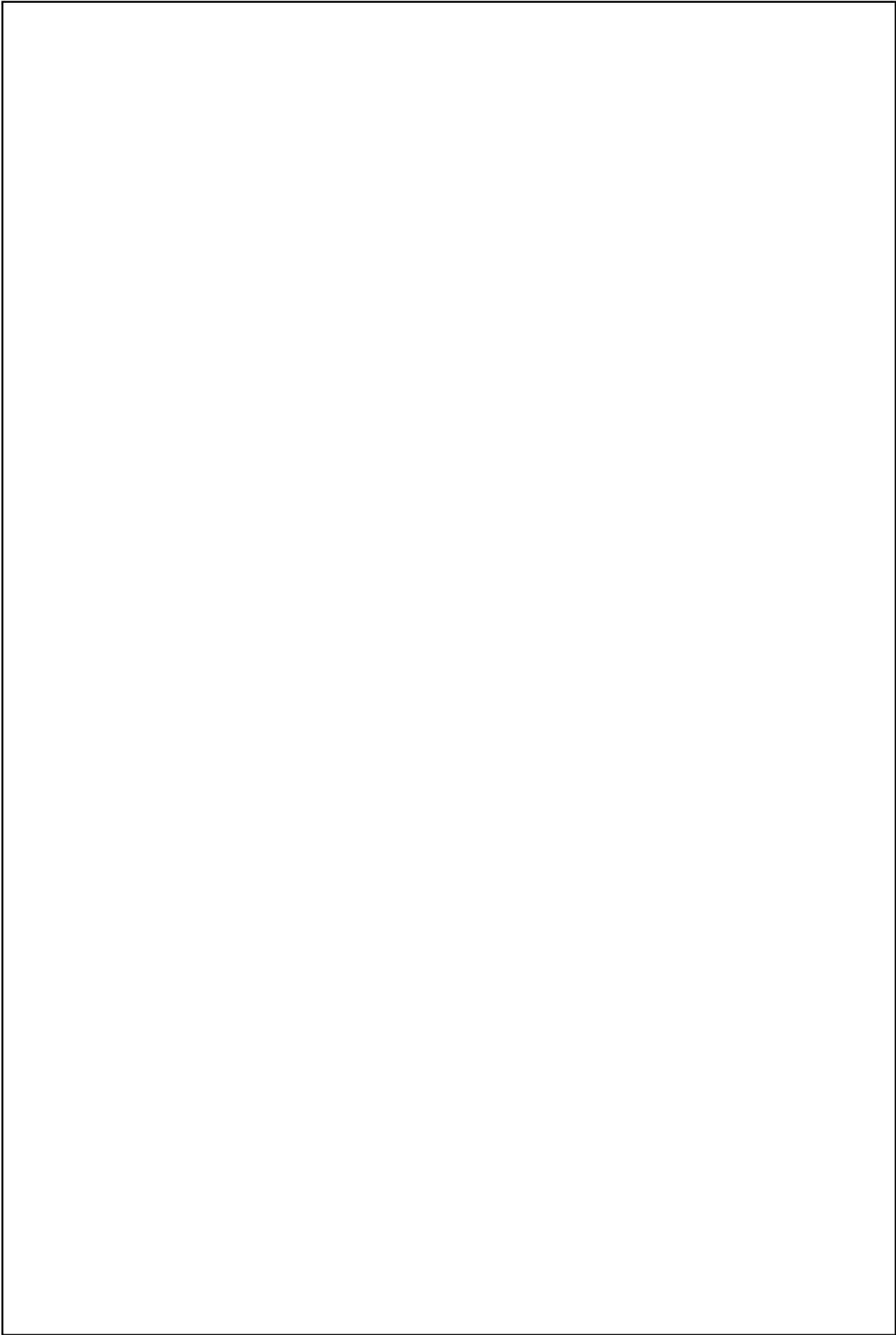
정당한 기부문화 정착을 위한
비영리 공익법인의
회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련
토론회

토론 4

고민지 사무관

법무부 법무심의관실





MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing.

정당한 기부문화 정착을 위한

비영리 공익법인의 회계투명성 확보와
부패방지 방안 마련 토론회